SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 392

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SANTINI e NATALI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 AGOSTO 1987

Norme sulla pianificazione cimiteriale e la cremazione delle salme

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge propone di intervenire in modo organico sulla pianificazione cimiteriale, introducendo fra l'altro opportune modifiche alla disciplina della cremazione e snellendo alcune procedure gestionali dei cimiteri.

Allo stato attuale non risulta che esistano studi approfonditi sulla situazione cimiteriale europea. Nei singoli Paesi la Gran Bretagna è quella dove il fenomeno della cremazione è forse più accentuato e studiato.

In Francia, si è sviluppato un filone di ricerca di tipo descrittivo, tendente all'analisi del rapporto fra l'uomo e la morte. La stessa opera dell'A.E.T., Associazione europea di tanatologia, culminata alcuni anni or sono con la mostra di Parigi «*l'homme e la mort*», ha contribuito all'approfondimento di questi temi.

In Italia, pur con un certo ritardo rispetto alle ricerche di autori francesi ed americani, quest'ultimi più orientati sugli aspetti psicologici del lutto, si sono studiati i fenomeni collegati alla morte, soprattutto dal punto di vista sociologico o antropologico, e solo recentemente sono stati affrontati con metodi più scientifici i problemi creati dalla continua espansione cimiteriale.

Le forme di sepoltura e di pratiche funebri sono nettamente differenziate secondo i Paesi, influenzate dalle tradizioni religiose e culturali proprie di ogni popolo.

Ma un dato emerge con estrema chiarezza: la cremazione si sta diffondendo nel Nord-

Europa con tassi di sviluppo particolarmente elevati negli ultimi 25 anni e nei restanti Paesi segni significativi vengono continuamente rilevati.

Secondo studiosi olandesi e italiani, nel periodo di tempo corrispondente ad un cambio generazionale (25 anni), per il gruppo di Paesi europei di cui erano disponibili i dati, si è triplicato il numero di cremazioni.

Si rileva inoltre come generalmente l'apertura di impianti di cremazione è elemento di stimolo per lo svolgimento di questa pratica funebre. Infine, studiando l'andamento dell'indicenza nei singoli Paesi della cremazione rispetto al totale dei morti, si evidenziano tre differenti comportamenti per gruppi di Paesi corrispondenti ad un tasso di crescita lento, veloce, accelerato.

È stato provato che esiste un andamento abbastanza omogeneo nello sviluppo della cremazione per i vari Paesi studiati, potendosi considerare i tre differenti comportamenti riscontrati come tre momenti temporali di uno stesso comportamento, o meglio ancora tre segmenti di una stessa curva che rappresenta l'evoluzione del fenomeno.

Appropriati interventi legislativi, l'impegno di grandi organizzazioni o delle autorità pubbliche, opportune campagne di informazione, possono accelerare o decelerare il fenomeno.

L'Italia, come si potrà rilevare dai seguenti dati statistici, è nella fase di lento avvio della pratica funebre della cremazione, in ciò risentendo di specificità del tutto latine.

ANNO	Numero cremazioni	Percentuale sul totale dei decessi
1970	1.051	0,20 %
1974	2.110	0,40 %
1980	2.230	0,40 %
1981	2.298	0,42 %
1982	2.510	0,47 %
1983	2.776	0,49 %
1984	2.958	0,55 %
1985	3.049	0,56 %

Un decisivo passo in avanti potrà essere consentito dall'approvazione delle norme contenute nel presente progetto di legge, che consentiranno di attrezzare le strutture cimiteriali del nostro Paese per il previsto aumento di mortalità stimato dall'ISTAT, secondo i più aggiornati modelli demografici, nella seguente misura:

ANNO	Numero dei valori medi annui di decessi	Quoziente di mortalità (per 1000 ab.)
1970	529.000	9,82
1975	556.000	10,03
1980	559.000	9,91
1985	550.000	9,62
1990	599.000	10,45
1995	636.000	11,09
2000	667.000	11,66
2005	692.000	12,25

L'esigenza di giungere ad una pianificazione cimiteriale è una scoperta relativamente recente e non ancora diffusa, tanto che in molte amministrazioni comunali la crescita cimiteriale è ancora lasciata alla improvvisazione o al caso.

Nel tempo i regolamenti nazionali e locali si preoccuparono soprattutto di precisare norme igienico-sanitarie, o tutt'al più estetiche.

Solamente con il decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803, viene introdotto uno strumento, il piano cimiteriale (articolo 53 e seguenti), che però diviene obbligatorio (nella forma di relazione tecnico-sanitaria) per ampliamenti o costruzioni di nuovi cimiteri.

Forse questa è stata una della maggiori intuizioni degli estensori del decreto del Presidente della Repubblica n. 803 del 1975, però scarsamente applicata a livello periferico in quanto non vincolante.

Siamo a metà degli anni '70, i comuni vengono investiti da una notevole mole di nuove incombenze delegate dal livello centrale e il settore cimiteriale viene spesso trascurato per le consistenti cifre che con la concessione di loculi e tombe si potevano realizzare in tempi di ristrettezze finanziarie, ma abbandonato di fatto nella gestione.

Spesso l'offerta di manufatti costruiti non riusciva a compensare la domanda «drogata» dall'assegnazione anche non in presenza di salma, necessaria per pagare i costi di costruzione dei manufatti.

Cosicchè nei cimiteri sono proliferate le costruzioni di loculi, in molti casi senza una valutazione di cosa poteva significare nel tempo questa crescita abnorme, con scarse riserve per le concessioni in presenza di salma.

Possiamo senz'altro riscontrare molti punti in comune fra il fenomeno di espansione delle periferie nell'ambito urbano e quello della proliferazione dei loculi e delle tombe familiari nei cimiteri.

Mentre per le città, attraverso i piani regolatori generali, viene regolamentato l'insediamento residenziale con le necessarie dotazioni di spazio per l'impianto dei servizi e delle attrezzature di uso pubblico, nonchè l'individuazione delle aree per gli insediamenti produttivi, per i cimiteri questo non è avvenuto. Ora, è necessario recuperare il tempo perduto, e anche nei cimiteri, o in comuni di maggiori dimensioni, prevedere le aree da destinare alle diverse forme di sepoltura, ma pure definire i flussi di traffico interno ed esterno, la collocazione delle costruzioni accessorie.

Se le previsioni di piani regolatori generali possono incentivare o scoraggiare insediamenti produttivi, industriali o terziario-direzionali, quelle di piani regolatori cimiteriali analogamente possono creare conflitti tra gli interessi economici in gioco, nel momento in cui si privilegiano certe forme di sepoltura rispetto ad altre.

Deve però essere chiaro che i piani regolatori cimiteriali sono degli strumenti con i quali vengono perseguiti concreti interessi pubblici, ed è in tale ottica che debbono essere effettuate le scelte più adatte in relazione alle situazioni locali, agli usi e alle consuetudini consolidate, ma pur sempre con l'obiettivo di riportare sotto controllo i fenomeni in corso.

Occorre quindi un salto di qualità nella analisi e soluzione di questi problemi. Si tratta cioè di acquistare una nuova mentalità, di apprendere tecniche di gestione applicate con successo in altri settori, di far affluire risorse economiche e di introdurre attrezzature tecnologicamente avanzate.

È necessario impostare una previsione della politica tariffaria, non più solamente basata sui ricavi delle concessioni, ma anche far sì che ogni ente locale possa gradualmente introdurre un canone annuo di gestione cimiteriale su quanto già concesso in epoche passate.

In tale maniera si potrebbe contare su risorse aggiuntive alle attuali, indipendentemente dalla necessità di costruire nuovi manufatti.

Questi, per sommi capi, sono gli intendimenti che ci si propone con la presente proposta di legge, che viene completata con alcune norme tese ad intervenire in materia di concessioni cimiteriali affinchè venga eliminata, a partire dall'entrata in vigore del provvedimento, la perpetuità delle concessioni, parificando quindi il regime con quello in vigore dal 10 febbraio 1976.

Inoltre, viene meglio definito l'istituto della decadenza per abbandono o incuria della tomba, consentendo, anche se i tempi saranno lunghi, di rimettere in circolo un consistente patrimonio già costruito.

Infine in Italia, secondo un rilievo del Ministero dell'interno, esistono circa 17.500 cimiteri; essi possono essere razionalizzati attraverso forme di gestione più snelle, se del caso consorziali, o attraverso gestioni con aziende speciali.

Onorevoli colleghi, si ritiene che l'attuale proposta di legge, che segue analoghe iniziative di altri parlamentari, consenta, dato il suo carattere organico, di fornire una risposta complessiva agli attuali gravi problemi di gestione cimiteriale dei capoluoghi di provincia e delle aree metropolitane, dove le situazioni sono ormai a livelli esplosivi.

Pertanto se ne auspica l'approvazione in tempi rapidi anche per evitare che ulteriori ritardi portino la situazione cimiteriale italiana a degli stadi in cui, per motivi igienico-sanitari, non sia più possibile intervenire, se non con provvedimenti radicali, ben più difficilmente comprensibili dall'opinione pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e comunque i capoluoghi di provincia, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono tenuti ad adottare un piano regolatore cimiteriale che recepisca le necessità del servizio nell'arco di almeno vent'anni.

2. I piani di cui al comma 1 sono sottoposti all'approvazione della regione e devono essere revisionati almeno ogni dieci anni.

3. Nella loro elaborazione i comuni devono tener conto:

a) dell'andamento medio della mortalità nell'area di propria competenza territoriale sulla base dei dati statistici dell'ultimo decennio e di adeguate proiezioni, da formulare anche in base ai dati dell'ISTAT;

b) della valutazione della struttura ricettiva esistente, distinguendo le dotazioni attuali di posti-salma per sepoltura a sistema di inumazione e di tumulazione, di nicchie cinerarie, in rapporto anche alla durata delle concessioni;

c) della dinamica nel tempo delle diverse tipologie di sepoltura e pratica funebre;

d) delle eventuali maggiori disponibilità di posti-salma che si potranno rendere possibili nei cimiteri esistenti a seguito di una più razionale utilizzazione delle aree e dei manufatti, in correlazione ai periodi di concessione e ai sistemi tariffari adottati;

e) dei fabbisogni futuri di aree, manufatti e servizi in rapporto alla domanda esistente e potenziale di inumazioni, tumulazioni, cremazioni.

4. Copia del piano regolatore cimiteriale, debitamente appovato dalla regione, deve essere trasmessa, a cura di quest'ultima, al Ministero della sanità.

5. È facoltà dei comuni con popolazione eguale o inferiore a 50.000 abitanti adottare il piano regolatore cimiteriale con le stesse

modalità previste nei commi precedenti, quando la situazione cimiteriale sia tale da renderlo necessario.

Art. 2.

1. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni devono disciplinare la installazione ed il funzionamento degli impianti di cremazione nell'ambito del proprio territorio, secondo le caratteristiche tecnico-funzionali conformi ai requisiti fissati su scala nazionale. Con lo stesso provvedimento possono essere previste forme di agevolazione in conto interessi per la realizzazione dei crematori.

2. Tali requisiti vengono definiti entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro dei lavori pubblici da emanarsi di concerto con il Ministro della sanità, sentite l'Associazione nazionale dei comuni italiani e la Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali.

3. Nell'ambito del piano regolatore cimiteriale di cui all'articolo 1, i comuni capoluogo di provincia devono prevedere, nell'area di propria competenza territoriale, la realizzazione e l'esercizio di un crematorio.

4. Per la realizzazione degli obiettivi di cui al presente articolo 1, i comuni sono autorizzati a valersi dei mutui della Cassa depositi e prestiti previsti dalla normativa vigente in materia di finanza locale, purchè la realizzazione del crematorio avvenga entro il periodo di seguito indicato, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge:

a) comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, cinque anni;

b) comuni con popolazione compresa fra i 100.000 e i 250.000 abitanti, sette anni;

c) comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, dieci anni.

5. Gli impianti cimiteriali, ivi compresi i crematori, sono da considerarsi opera di urbanizzazione primaria ai sensi e per gli effetti previsti dall'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, integrato dall'articolo 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

6. La gestione dei crematori, se non è svolta direttamente dal comune o a mezzo di azienda speciale, può essere affidata in concessione alle società per la cremazione se ed in quanto non perseguano fini di lucro.

7. Le cremazioni di cadaveri, eseguite per conto di comuni sprovvisti di area crematoria, sono regolate da apposita convenzione stipulata tra i comuni interessati.

Art. 3.

1. L'ufficiale dello stato civile del luogo ove è avvenuto il decesso autorizza la cremazione di ciascun cadavere, con le stesse procedure previste per la sepoltura di cadavere contenute nel titolo VII del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile, dietro presentazione di dichiarazione scritta, resa da uno dei congiunti o da persona convivente con il defunto, avente titolo, sulla volontà espressa in vita dal defunto di essere cremato. Per coloro i quali, al momento della morte, risultino iscritti ad associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati è sufficiente la presentazione di una dichiarazione rilasciata dal presidente *pro-tempore* dell'associazione. Il rilascio dell'autorizzazione alla cremazione è subordinato alla presentazione di certificato in carta libera del medico curante o del sanitario responsabile dell'unità sanitaria locale competente per territorio, dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato.

2. Nel caso di morte improvvisa o sospetta è obbligatorio il nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria competente.

3. A richiesta degli aventi titolo viene permessa la cremazione di resti mortali esumati o estumulati allo scadere della concessione di una sepoltura quando sia decorso il periodo necessario per la mineralizzazione della salma. Detto periodo è di norma non inferiore a dieci anni per le inumazioni. Per le tumulazioni il periodo è di norma non inferiore a venti anni. Le ceneri risultanti possono essere conservate o disperse in natura con le modalità previste dal successivo articolo 5.

Art. 4.

1. La decisione sulla cremazione dei cadaveri di coloro che al momento della morte non avevano capacità di agire è rimessa a chi ne ha la rappresentanza legale.

2. La cremazione è autorizzata dall'ufficiale dello stato civile dietro presentazione dei seguenti documenti:

a) domanda scritta dei legali rappresentanti con firma autenticata da parte dell'autorità legittimata ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15;

b) certificato in carta libera del medico curante dal quale risulti escluso il sospetto di morte violenta.

3. Nel caso di morte improvvisa o sospetta è obbligatorio il nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria competente.

Art. 5.

1. Le ceneri provenienti dalla cremazione di ciascun cadavere possono essere raccolte in apposita urna cineraria per la conservazione o dispersione in natura.

2. Le urne cinerarie possono essere inumate ad una profondità non inferiore a metri 0,50 in appositi riquadri di terreno all'interno del cimitero o tumulate in nicchie le cui dimensioni e caratteristiche edilizie vengono stabilite nei regolamenti locali di igiene.

3. Le urne cinerarie contenenti i residui della cremazione possono essere conservate, oltre che nei cimiteri, in apposite cappelle o templi appartenenti ad enti morali, società di cremazione o in colombari privati aventi le caratteristiche previste dagli articoli 102 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803.

4. La dispersione delle ceneri provenienti dalla cremazione di ciascun cadavere è ammessa all'interno del cimitero in una apposita zona riservata a tale scopo.

5. La dispersione in natura delle ceneri provenienti dalla cremazione di ciascun cadavere al di fuori dei cimiteri è consentita su volontà del defunto, espressa per forma testa-

mentaria o a seguito di dichiarazione rilasciata dal presidente *pro-tempore* di associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini quello della cremazione dei cadaveri, da cui risulti l'iscrizione del defunto all'associazione al momento della morte e la disposizione scritta di procedere alla dispersione in natura delle proprie ceneri al di fuori dei cimiteri.

6. Ogni cimitero deve avere un cinerario per la raccolta e la conservazione collettiva delle ceneri provenienti dalla cremazione delle salme o dei resti di cui all'articolo 3.

Art. 6.

1. È data facoltà ai comuni di istituire per i servizi cimiteriali un canone annuo di gestione su tutte le tombe in concessione nei cimiteri di competenza, fissato in relazione alla durata della originaria concessione, alla quantità e qualità dei servizi erogati, al numero di posti utilizzati ed utilizzabili nella sepoltura.

2. I comuni possono costituire un consorzio per la costruzione o l'esercizio di uno o più cimiteri, così come possono svolgere tale compito attraverso azienda speciale. Le spese d'impianto e di esercizio vengono ripartite fra i comuni consorziati in ragione della loro popolazione legale o di altri parametri fissati nell'atto costitutivo del consorzio o dell'azienda. Le competenze in tema di gestione cimiteriale, ed in particolare quelle relative alle concessioni cimiteriali attribuite al sindaco o al comune, vengono demandate, secondo la forma di gestione adottata, agli organi dei nuovi enti costituiti.

Art. 7.

1. A partire dall'entrata in vigore della presente legge tutte le concessioni cimiteriali in essere non devono avere durata superiore a novantanove anni, salvo rinnovo. I regolamenti di igiene locali disciplinano le modalità relative e la collocazione dei resti, delle ceneri o delle salme.

Art. 8.

1. La decadenza delle concessioni cimiteriali, oltre ai casi già previsti dai regolamenti di igiene locali, può essere dichiarata nel caso in cui la tomba o la sepoltura privata risulti in stato di abbandono per incuria o per morte degli aventi diritto, o quando non si siano osservati gli obblighi relativi alla manutenzione della sepoltura con pregiudizio alla stabilità delle opere.